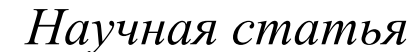
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ



УДК 349.6

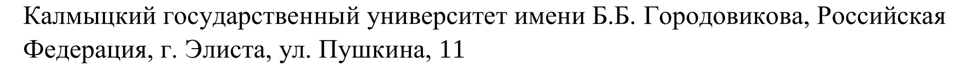
https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-3-34-44


Научная статья



О роли законодательства субъектов РФ в достижении целей «зеленой» экономики (на примере трех Прикаспийских регионов)

А.Я. Рыженков, **Н.В. Цуглаева**


Калмыцкий государственный университет имени Б.Б. Городовикова, Российская Федерация, г. Элиста, ул. Пушкина, 11


✉ 4077778@list.ru

Аннотация

Введение. В федеративных государствах задача по переходу к «зеленой» экономике решается не только посредством принятия нормативных правовых актов органами центральной власти, но и посредством развития законодательства субъектов федерации. Не является в этом смысле исключением и Российская Федерация. При этом следует заметить, что законодательство каждого субъекта РФ можно рассматривать как отдельно (индивидуально), так и в рамках межрегиональных экологических проблем, в решение которых каждый субъект РФ может внести свой вклад. Определены полнота и комплексность законодательства субъекта РФ (или уровню его юридической техники). По такому критерию могут быть объединены субъекты РФ, находящиеся рядом с озером Байкал, регионы Поволжья и др. Исходя из этого понимания проблемы, целью настоящего исследования является анализ экологического законодательства Прикаспийского региона (в его состав входят три субъекта Российской Федерации — Республики Калмыкия и Дагестан, а также Астраханская область). Наличие у этих субъектов РФ выхода к Каспийскому морю обусловливает ряд общих проблем данных регионов, которые могут быть решены правовыми средствами.

Материалы и методы. Рассмотрены правовые, организационные, мировоззренческие, экономические и иные аспекты развития экологического законодательства субъектов РФ с использованием общепринятых методов научного познания: общенаучных и частнонаучных методов (диалектический метод, анализ, синтез, конкретно-исторический, логический метод и др.).

Результаты исследования. Проведен доктринальный анализ концепции опережающего нормотворчества субъектов РФ, выявлены ее достоинства и перспективы. Проанализировано экологическое законодательство трех Прикаспийских регионов — Республик Дагестан и Калмыкия, а также Астраханской области. Дана характеристика достоинств и недостатков законов трех субъектов, регламентирующих охрану окружающей среды. Доказано, что в экологическом законодательстве трех Прикаспийских регионов слабо отражается их приморский статус, высказываются рекомендации по отображению в нем данной экологической специфики.

Обсуждение и заключение. В России отсутствует надлежащее правовое регулирование разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения, включая вопросы охраны окружающей среды. Федеральное экологическое законодательство перечисляет основные направления охраны окружающей среды, по которым субъекты РФ могут осуществлять правовое регулирование, однако по всем (или почти по всем) этим вопросам приняты федеральные законы, которые не всегда предоставляют регионам возможность для собственного правового регулирования и учета региональной экологической специфики. В результате в большинстве субъектов РФ отсутствует четкий план законотворческих работ по вопросам охраны окружающей среды. При этом многие регионы имеют схожие экологические проблемы, что весьма наглядно видно на примере трех Прикаспийских регионов. Для координации их нормотворческих и организационно-управленческих усилий необходима разработка Концепции охраны окружающей среды Прикаспийский регионов (политико-правового акта, содержащего анализ экологических проблем и путей их решения правовыми средствами трех регионов), а также добровольное создание тремя Прикаспийскими регионами координационного органа, что позволит улучшить качество их экологического законодательства.

Ключевые слова: Прикаспийский регион, закон, субъект РФ, «зеленая» экономика, природные ресурсы

Благодарности: статья выполнена в рамках проекта «Волга – Каспий: Право и зеленая экономика» Программы развития Калмыцкого государственного университета им Б.Б. Городовикова на 2021–2030 годы.

Для цитирования. Рыженков А.Я., Цуглаева Н.В. О роли законодательства субъектов РФ в достижении целей «зеленой» экономики (на примере трех Прикаспийских регионов). *Правовой порядок и правовые ценности.* 2023;1(3):34–44. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-3-34-44

Original article

About the Role of the Russian Federation Subjects Legislation in Achieving the Goals of "Green" Economy (by the Example of Three Caspian Regions)

Anatoly Ya. Ryzhenkov, Nina V. Tsuglaeva

Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov, 11, Pushkin St., Elista, Russian Federation

✉ 4077778@list.ru

Abstract

Introduction. In the states with the federal form of government the task of transition to the "green" economy is solved not only through the legal regulatory acts adopted by the central authorities, but also through development of the legislation of the subjects of federation. With this regard, the Russian Federation is not an exception. It should be noted that the legislation of each of the Russian Federation subjects can be studied separately (individually), as well as within the framework of interregional environmental problems that can be solved by contribution of each of the Russian Federation subjects. The completeness and complexity of the Russian Federation subject legislation (or the legal technique level thereof) has been defined. Based on this criterion the subjects of the Russian Federation can be clustered: the ones located near the Lake Baikal, the Volga regions, etc. According to such understanding of the problem, this study aims at analysing the environmental legislation of the Caspian region (comprising three subjects of the Russian Federation: the Republics of Daghestan and Kalmykia and the Astrakhan Region). The access of these Russian Federation subjects to the Caspian Sea determines a number of problems common for these regions, which can be solved by legal means.

Materials and Methods. The legal, organisational, ideological, economic and other aspects of the environmental legislation development of the Russian Federation subjects are studied using the commonly accepted methods of scientific cognition: general scientific and specific scientific methods (dialectical method, analysis, synthesis, concrete-historical, logical methods, etc.).

Results. The doctrinal analysis of the anticipatory rule-making concept of the Russian Federation subjects is carried out, its advantages and prospects are revealed. The environmental legislation of the three Caspian regions (the Republics of Daghestan and Kalmykia and the Astrakhan Region) is analysed. The advantages and disadvantages of the laws regulating environmental protection of the three subjects are described. It has been proved that the environmental legislation of the three Caspian regions poorly reflects their maritime status, and recommendations have been made on the ways of respecting their environmental specificity.

Discussion and Conclusion. In Russia, the authority differentiation between the Russian Federation and its subjects within the joint jurisdiction matters, including the environmental protection issues, has no proper legal regulation. The Federal Environmental Legislation lists the main directions of environmental protection which can be regulated under the Russian Federation subjects legislation, however, the federal laws which have been adopted on all (or almost all) of these issues sometimes obstruct the regions from following their own legal regulation and prevent them from observing the regional environmental specificity. As a result, in the most of the Russian Federation subjects there is no clear plan of legislative work on the environmental protection issues. On the other hand, many regions have similar environmental problems, this is clearly seen by the example of the three Caspian regions. To coordinate the Caspian regions rule-making, organisational and managerial efforts, it is necessary to develop the Caspian regions environmental protection concept (a political and legal act containing the environmental problems analysis and suggestions on their solution by legal means of the three regions), as well as establish, by voluntary will of the three Caspian regions, the coordinating body, thus enhancing their environmental legislation quality.

Keywords: Caspian region, law, subject of the Russian Federation, "green" economy, natural resources

Acknowledgements: the article was prepared in the framework of the "Volga – Caspian: Law and Green Economy" project of the Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov Development Program for 2021-2030.

For citation. Ryzhenkov AYa, Tsuglaeva NV. About the Role of the Russian Federation Subjects Legislation in Achieving the Goals of "Green" Economy (by the Example of Three Caspian Regions). *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(3):34–44. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-3-34-44

Введение. Проявившие себя в полной мере в XXI веке тенденции глобализации и новые достижения научно-технического прогресса обусловили ухудшение состояния окружающей среды, а также появление новых природоохранных концепций и правовых форм сотрудничества между различными государствами. Одной из таких концепций является концепция «зеленой» экономики, предполагающая экологизацию всех видов и форм взаимодействия между природой и обществом, особенно в отдельных сферах хозяйственной деятельности человека (транспорт, сельское хозяйство, промышленность и т.д.). В федеративных государствах задача по переходу к «зеленой» экономике решается не только посредством принятия нормативных правовых актов органами центральной власти, но и посредством развития законодательства субъектов федерации. Не является в этом смысле исключением и Российская Федерация. При этом следует заметить, что законодательство каждого субъекта РФ можно рассматривать как отдельно (индивидуально), так и в рамках межрегиональных экологических проблем, в решение которых каждый субъект РФ может внести свой вклад. По такому критерию могут быть выделены субъекты РФ, находящиеся рядом с озером Байкал, регионы Поволжья и т.д.

Исходя из этого, целью настоящего исследования является анализ экологического законодательства Прикаспийского региона России – Республик Калмыкия и Дагестан, а также Астраханской области. Наличие у них выхода к Каспийскому морю обусловливает ряд общих экологических проблем, которые можно решить правовыми средствами.

Материалы и методы. В статье были использованы:

– диалектический метод научного познания, позволяющий рассматривать сложные социально-экологические явления и процессы в динамике их появления и развития;

– частнонаучные методы: конкретно-исторический, позволивший проанализировать принятые ранее и действующие сейчас нормативно-правовые акты трех субъектов РФ, а также тенденции развития научной (конституционной) доктрины о сущности предметов совместного ведения;

– формально-логический, позволивший осмыслить важность сложного объекта познания – регионального экологического законодательства и определить перспективы его развития;

– сравнительно-правовой метод, с помощью которого были исследованы и сопоставлены природоохранные нормативные правовые акты Российской Федерации и трех субъектов РФ.

В качестве еще одного частнонаучного метода исследования в статье использован метод системного анализа, позволивший

– выявить эффективность правового регулирования охраны окружающей среды в трех Прикаспийских регионах (Республик Калмыкия и Дагестан, Астраханской области),

– проанализировать содержание их правовых актов как элементов целостной системы экологического законодательства нашей страны, включающей не только федеральные законы и подзаконные акты, но и правовые акты субъектов РФ, находящиеся в тесной взаимосвязи и оказывающие влияние на динамику развития экологического права в целом.

Результаты исследования. Прежде, чем мы приступим к анализу содержания экологических законов указанных выше субъектов РФ, следует ответить на более общий вопрос — каковы полномочия субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды в настоящий момент, и как они согласуются с экологическими полномочиями федеральных органов исполнительной власти. Обратим внимание на следующие обстоятельства.

Во-первых, ст. 72 Конституции РФ относит экологическое законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что субъекты РФ, исходя из специфики состояния окружающей среды на своей территории и характера угроз биосфере и здоровью граждан, вправе принимать собственные правовые акты по охране окружающей среды. Их нормы могут как конкретизировать положения федеральных законов, так и носить характер опережающего нормотворчества. Однако законы субъектов РФ не должны противоречить федеральным законам.

Во-вторых, на важность регионального экологического нормотворчества указывают все политико-правовые акты (концепции, доктрины и т.д.), принимаемые на федеральном уровне по вопросам охраны окружающей среды [1]. Типичным примером является Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена

Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р)[1], содержащая специальный раздел о региональной политике в сфере экологии.

В-третьих, конкретные полномочия субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды указаны в нескольких федеральных законах, включая Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об охране окружающей среды»[2] и Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[3]. К числу таких полномочий относятся:

– обращение с отходами производства и потребления;

– организация системы экологического мониторинга;

– развитие системы регионального экологического контроля (надзора);

– охрана редких животных и растений и ряд других.

В-четвертых, на федеральном уровне осуществляется координация развития экологического законодательства субъектов РФ, однако она эффективно ведется не по всем, а лишь по нескольким важным направлениям охраны окружающей среды, например, в части выявления и ликвидации объектов накопленного экологического вреда[4].

В-пятых, в последние годы мы все чаще видим проведение на региональном уровне федеральных правовых экспериментов (которые позволяют получить ценный опыт правоприменения прежде, чем он будет распространен на территории остальных регионов страны) [2], например, в части охраны атмосферного воздуха[5] или ограничения выбросов парниковых газов[6].

Закрепление за субъектами РФ значительного числа полномочий в сфере совместного ведения является жизненно необходимой мерой (с учетом климатического, экономического, социального и иного разнообразия российских регионов), что служит подтверждением федеративных основ государственного устройства нашей страны и позволяет субъектам РФ выстраивать собственную систему приоритетов в деле охраны окружающей среды. Вместе с тем существует и ряд проблем развития регионального законодательства, выходящих за рамки собственно охраны окружающей среды, но полноценно проявляющих себя и в этой сфере общественных отношений. Это:

– дублирование в законах субъектов РФ норм федеральных природоохранных актов (что не имеет смысла и не отвечает стандартам юридической техники);

– слабое развитие регионального законодательства, игнорирование в нем ряда региональных экологических проблем, формальный характер многих его институтов и норм;

– закрепление в Конституции РФ и федеральных законах не четких обязанностей субъектов РФ, а «возможностей» регулировать те или иные виды общественных отношений [3] (характерно и для вопросов охраны природы — последний аспект требует увеличения активных обязанностей субъектов РФ);

– неисполнение органами исполнительной власти принятых законов, преобладание отраслевого («точечного») законодательного регулирования субъектов РФ над системным и комплексным [4].

Отдельно следует заметить, что содержание федерального экологического законодательства слабо увязано с положениями концепции устойчивого развития или концепции «зеленой» экономики, что неизбежно отражается и на содержании законов субъектов РФ. В научной литературе справедливо отмечается, что формирование в России «зеленой» экономики еще находится на начальном этапе, необходима разработка четких критериев и индикаторов перехода России к «зеленой» экономике, как это сделано для устойчивого развития. Особое значение здесь следует уделить развитию государственно-частного партнерства, причем только в законах трех субъектов Российской Федерации предусматривается необходимость соответствия проектов государственно-частного партнерства документам стратегического планирования. В настоящий момент есть Глобальный индекс «зеленой» экономики (GGEI), который определяется 18-ю базовыми показателями, каждый из которых содержится в

---

[1] *Экологическая доктрина Российской Федерации.* Распоряжение Правительства РФ № 1225-р от 31.08.2002. URL: http://government.ru/docs/all/43014/ (дата обращения: 04.07.2023).

[2] *Об охране окружающей среды*. Федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.2002 (ред. от 14.07.2022). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102074303 (дата обращения: 04.07.2023).

[3] *Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации.* Федеральный закон № 414-ФЗ от 21.12.2021 (ред. от 13.06.2023). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=1&nd=602663034&intelsearch= (дата обращения: 04.07.2023).

[4] *О направлении методических рекомендаций.* Письмо Министерства природных ресурсов и экологии РФ № 19-53/42916 от 27.10.2022. URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 05.07.2023).

[5] *О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздух*а. Федеральный закон № 195-ФЗ от 26.07.2019 (ред. от 28.04.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_329955/ (дата обращения: 04.07.2023).

[6] *О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации.* Федеральный закон № 34-ФЗ от 06.03.2022. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411051/ (дата обращения: 04.07.2023).

одном из четырех основных блоков: изменение климата и социальная справедливость; декарбонизация в сфере экономики и производства; рынки и инвестиции в области ESG; здоровье окружающей среды. Эти параметры имеют одинаковый вес (25% каждый) при расчете общего балла. Каждый показатель также имеет равный вес в рамках четырех основных измерений[7]. Однако для России (в чем следует согласиться с Л.Д. Буриновой [5]) данный международный индекс не имеет юридического значения, а потому четких и универсальных для всех субъектов РФ критериев и индикаторов перехода к «зеленой» экономике пока не существует.

Одним из способов решения данной проблемы является расширение возможностей субъектов Российской Федерации по развитию опережающего нормотворчества (п. 3 ст. 3 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»)[8]. Разграничение полномочий центра и регионов посредством заключения специальных договоров, принятое в 90-е годы прошлого века, признано неэффективным.

Появление концепции «опережающего нормотворчества» было обусловлено тем, что аккумулирование на федеральном уровне всей полноты нормотворчества противоречило бы федеративной природе нашего государства, и не смогло бы стать эффективным в связи со спецификой регионов нашей страны [6]. Учитывая объективное отставание федерального законодательства от стремительно меняющейся ситуации на местах, восполнение пробелов централизованного регулирования является одним из средств сохранения стабильного развития нашей страны. Однако отношение к расширению возможностей субъектов Российской Федерации по развитию опережающего нормотворчества никогда не было однозначным в российской научной правовой доктрине. Так, Б.С. Крылов, возражая против правовой позиции Конституционного Суда РФ, полагал, что «акты субъектов должны приниматься в соответствии с федеральными законами. А если их нет — то не должно быть и актов субъектов РФ» [7, с. 27–28].

А.В. Усс также негативно оценивает практику опережающего нормотворчества, т.к. она приводит к росту несоответствия между федеральным и региональным законодательством [8]. В.В. Лапаева и вовсе предлагает исключить возможность опережающего нормотворчества субъектов РФ в сфере совместного ведения, ограничив субъекты РФ конкретизацией федеральных норм [9]. Не менее категорично высказывается и С.А. Белоусов: «практика «опережающего» правотворчества не в полной мере служит стабильности системы законодательства и ее сбалансированности, порождая коллизионность норм федеральных и региональных актов, не способствуя единообразию правоприменительной практики» [10, с. 267].

Вместе с тем в научной литературе сформировалась и другая точка зрения, разделяемая и нами. Е.В. Чурсина отмечает, что «предметы совместного ведения не могут передаваться ни в исключительную компетенцию Российской Федерации, ни ее субъектов» [11, с. 47]. Наличие возможности по опережающему нормотворчеству позволяет субъектам РФ в более ранние сроки выполнить предусмотренные Конституцией РФ обязательства по обеспечению прав человека [12], причем данный региональный опыт, получивший практическую апробацию, представляет большой интерес и для федерального законодателя [13]. А.Л. Шведов, в свою очередь, отмечает, что опережающее нормотворчество субъекты РФ обычно применяют «лишь по определенным традиционным вопросам, поэтому его потенциал не реализован в полной мере» [14, с. 28]. Последнее соображение носит весьма актуальный характер и в рамках темы нашего исследования. Однако насколько актуальна концепция опережающего нормотворчества для Прикаспийских субъектов РФ? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать текущее экологическое законодательство этих регионов. В настоящий момент в них принят ряд законов, регламентирующих отдельные вопросы охраны окружающей среды.

а) Астраханская область. В данном субъекте РФ действует Закон Астраханской области от 19 ноября 2014 г. № 77/2014-ОЗ (ред. от 06.06.2022) «Об отдельных вопросах правового регулирования охраны окружающей среды и сохранения биологического разнообразия на территории Астраханской области»[9]. Данный закон предлагает ряд интересных новелл.

– вводит термины (необратимое разрушение природного комплекса); предлагает дополнительные категории особо охраняемых природных территорий (ООПТ) регионального значения (водно-болотные угодья, нерестовые массивы);

– четко регламентирует виды ООПТ местного значения, а также ограничивает возможности использования нефтепродуктов и иных видов топлива;

[7] Global Green Economy Index. URL: https://dualcitizeninc.com/global-green-economy-index/ (дата обращения: 05.07.2023).

[8] *Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации*. Федеральный закон № 414-ФЗ от 21.12.2021 (ред. от 13.06.2023). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=1&nd=602663034&intelsearch= (дата обращения: 04.07.2023).

[9] *Об отдельных вопросах правового регулирования охраны окружающей среды и сохранения биологического разнообразия на территории Астраханской области.* Закон Астраханской области № 77/2014-ОЗ от 19.11.2014 (ред. от 06.06.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

– закрепляет в отдельных главах меры по охране атмосферного воздуха, животного мира, лесов;

– регулирует вопросы экологического образования, воспитания и экологической культуры.

При этом в законе нет норм по использованию и охране других природных ресурсов (отчасти это объясняется наличием специальных законов и подзаконных актов[10]), равно как и нет норм по регулированию отдельных видов экологически опасной деятельности (транспорт, промышленность, сельское хозяйство и т.д.). Наряду с этим, в базовом экологическом законе Астраханской области нет норм, отражающих прикаспийскую специфику этого региона.

Наряду с экологическим законодательством, отдельные природоохранные проблемы и пути их решения зафиксированы в Законе Астраханской области от 25 декабря 2020 г. № 115/2020-ОЗ «О стратегии социально-экономического развития Астраханской области на период до 2035 года». Однако и в этом правовом акте основное внимание уделяется вопросам истощения и сохранения рыбных запасов Волго-Каспийского бассейна, рассматриваемым через призму экономических интересов Астраханской области. Остальные природоохранные проблемы региона упоминаются в данном законе фрагментарно либо не упоминаются вовсе.

б) Республика Калмыкия. Основное внимание законодатель данной республики уделяет вопросам использования и охраны отдельных природных ресурсов. В республике действуют Закон Республики Калмыкия от 26 декабря 2011 г. № 321-IV-З (ред. от 14.12.2021) «О животном мире»[11]; Закон Республики Калмыкия от 25 декабря 2002 г. № 257-II-З (ред. от 10.06.2022) «О Красной книге Республики Калмыкия»[12]; Закон Республики Калмыкия от 29 июня 2010 г. № 199-IV-З (ред. от 26.03.2019) «О регулировании лесных отношений в Республике Калмыкия»[13]; Закон Республики Калмыкия от 4 марта 2014 г. № 36-V-З «Об отдельных вопросах в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Калмыкия»[14].

Анализ данных правовых актов Республики Калмыкия показывает, что в них уточняются и систематизируются положения федеральных законов относительно двух природных ресурсов (лес и животный мир). Другие ресурсы и природоохранные вопросы (требования к отдельным видам деятельности, правовой режим региональных ООПТ и т.д.) никак не затронуты.

В постановлении Правительства Республики Калмыкия от 24 декабря 2019 г. № 388 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Республики Калмыкия на период до 2030 г.» есть специальный раздел, посвященный вопросам экологической безопасности, однако основное внимание там уделено проблемам опустынивания и восстановления пастбищ. Экологические проблемы Каспийского моря в документе предметно не рассматриваются.

в) Республика Дагестан. В данном субъекте РФ мы видим наиболее подробное и сбалансированное экологическое законодательство. В нем можно выделить следующие блоки. Во-первых, это законы, посвященные вопросам использования и охраны отдельных природных ресурсов. В их числе животный мир (представлен сразу тремя законами — о Красной книге[15], о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов[16], об охране и использовании объектов животного мира[17]); леса и лесные насаждения (здесь тоже три закона —

---

[10] Например: *Об отдельных вопросах правового регулирования недропользования на территории Астраханской области.* Закон Астраханской области № 136/2021-ОЗ от 20.12.2021. URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[11] *О животном мире.* Закон Республики Калмыкия № 321-IV-З от 26.12.2011 (ред. от 14.12.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[12] *О Красной книге Республики Калмыкия.* Закон Республики Калмыкия № 257-II-З от 25.12.2002 (ред. от 10.06.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[13] *О регулировании лесных отношений в Республике Калмыкия.* Закон Республики Калмыкия № 199-IV-З от 29.06.2010 (ред. от 26.03.2019). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[14] *Об отдельных вопросах в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Республики Калмыкия.* Закон Республики Калмыкия № 36-V-З от 04.03.2014. URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[15] *О Красной книге Республики Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 22 от 16.05.2008 (ред. от 07.04.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[16] *О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов на территории Республики Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 7 от 02.02.2012 (ред. от 06.04.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[17] *Об охране и использовании объектов животного мира в Республике Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 59 от 29.11.2007 (ред. от 02.03.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

о регулировании лесных отношений[18], о создании лесопарковых зеленых поясов[19], об охране зеленых насаждений[20]); водные объекты[21]; атмосферный воздух[22].

Во-вторых, законы, содержащие экологические требования к отдельным видам хозяйственной деятельности (энергетика[23] и отходы[24]).

В-третьих, это закон об особо охраняемых природных территориях республики[25].

В-четвертых, это законы об общих вопросах охраны окружающей среды (в их числе следует выделить закон об экологической экспертизе[26] и общественном экологическом контроле[27]).

Как и в других Прикаспийских регионах, в Республике Дагестан принят специальный закон о социально-экономическом развитии этого региона. Основное внимание в данном документе обращается на состояние рыбных запасов Каспийского моря, однако (в отличие от других Прикаспийских регионов) упоминаются и проблемы охраны береговой полосы, а также важность снижения количества сточных вод, негативно влияющих на состояние морских экосистем[28].

Обсуждение и заключение. Анализ экологического законодательства трех Прикаспийских регионов позволяет сделать следующие выводы.

Законодательство всех трех субъектов РФ практически никак не учитывает их прикаспийский статус и вытекающие из него потребности охраны окружающей среды.

Экологическое законодательство двух из трех Прикаспийских регионов носит бессистемный и фрагментарный характер, даже когда речь идет о текущих (классических) проблемах регионов. Только в Астраханской области принят базовый (рамочный) закон об охране окружающей среды, однако и он страдает тем же набором системных недостатков юридической техники.

Возникает вопрос, как в региональных законах можно учесть специфику данных субъектов РФ — Прикаспийских регионов? На наш взгляд, это можно сделать (как минимум) по следующим направлениям:

– включить в законы субъектов РФ дополнительные меры по охране прикаспийских растений и животных; меры по охране береговой линии от эрозии (размывания) берегов; дополнительные стимулы для развития экологического туризма на прибрежной территории;

– предусмотреть меры по поддержанию в экологически чистом состоянии пляжей, их очистке от мусора природного и антропогенного происхождения; меры по охране водно-болотных угодий, экологически связанных с морем;

– ввести запреты и ограничения на различные виды хозяйственной деятельности, которые могут негативно повлиять на морские экосистемы;

– предусмотреть финансирование из региональных бюджетов мероприятий по охране прибрежных морских зон; создание на прибрежных территориях региональных ООПТ, расположенных в соседних регионах, но обладающих общей целью и замыслом (в ряде зарубежных стран уже успешно используется этот экосетевой подход [15]);

– подготовить совместные программы мониторинга прибрежных территорий;

– координировать усилия регионального экологического надзора трех субъектов РФ;

– включить в региональные Кодексы об административных правонарушениях дополнительные составы правонарушений, отображающих специфику охраны природы прикаспийских территорий.

[18] *О регулировании лесных отношений на территории Республики Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 10 от 11.03.2008 (ред. от 07.04.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[19] *О регулировании отдельных вопросов, связанных с созданием на территории Республики Дагестан лесопарковых зеленых поясов.* Закон Республики Дагестан № 50 от 29.06.2021. URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[20] *Об охране зеленых насаждений.* Закон Республики Дагестан № 28 от 08.06.2010 (ред. от 03.06.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[21] *О регулировании водных отношений в Республике Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 52 от 01.11.2007 (ред. от 30.12.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[22] *Об охране атмосферного воздуха в Республике Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 51 от 05.11.2008 (ред. от 30.12.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[23] *Об использовании возобновляемых источников энергии в Республике Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 55 от 04.10.2018. URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[24] *Об отходах производства и потребления в Республике Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 58 от 04.12.2008 (ред. от 30.12.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[25] *Об особо охраняемых природных территориях.* Закон Республики Дагестан от 27.02.1992 (ред. от 30.12.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[26] *Об экологической экспертизе в Республике Дагестан.* Закон Республики Дагестан № 57 от 04.10.2018. URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[27] *Об общественном экологическом контроле.* Закон Республики Дагестан № 19 от 13.03.2015 (ред. от 07.03.2019). URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

[28] *Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2030 года.* Закон Республики Дагестан № 70 от 12.10.2022. URL: https://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 04.07.2023).

Данные меры будут способствовать и развитию «зеленой» экономики на территории трех субъектов РФ. Применительно к данной схеме неизбежно возникает вопрос о риске превышения субъектом РФ своих полномочий. Однако, как справедливо отмечалось в научной литературе, этот риск неустраним в принципе, поскольку сфера совместного ведения, очерченная в Конституции РФ, в том числе по экологическим вопросам, изначально предполагает конкурирование компетенций. Поэтому любые принимаемые субъектом РФ правовые нормы всегда означают балансирование на грани между реализацией собственных полномочий и нарушением федеральных правовых норм. Но это не должно означать отказ от дальнейшего обсуждения этого вопроса [16].

Отчасти данная специфика Прикаспийского региона уже отражена в законодательстве его субъектов, например, в плане необходимости охраны береговой линии (Дагестан) или создании дополнительных региональных ООПТ (водно-болотные угодья, Астраханская область). Вместе с тем данное направление требует системного и комплексного учета, вариантом которого может стать разработка межрегиональной Концепции охраны окружающей среды прикаспийских территорий, на базе которой могут быть разработаны модельные законы трех субъектов РФ.

Отдельным направлением межрегионального сотрудничества трех прикаспийских субъектов РФ могло бы стать создание межрегионального координационного органа по охране окружающей среды прикаспийских территорий. В отношении последнего предложения заметим, что российское законодательство не запрещает горизонтальные отношения субъектов РФ, а в некоторых случаях и прямо предписывает их. Так, например, в силу ст. 16 Градостроительного кодекса РФ, проект схемы территориального планирования субъекта РФ подлежит обязательному согласованию не только с Российской Федерацией, но и с соседними субъектами РФ.

Реализация данного плана неизбежно поставит вопрос о пределах нормотворческих полномочий субъектов РФ, в том числе и в части опережающего нормотворчества. В литературе уже отмечалось, что «законодательно не определены пределы опережающего правового регулирования субъектов. Безусловно, оно не может затрагивать предметы исключительного ведения Федерации, ущемлять права и свободы личности, нарушать единство экономического пространства, устанавливать нормы, имеющие общее значение для всей Федерации» [17, с. 48].

Соглашаясь с данным выводом, все же заметим, что таких ориентиров недостаточно. На наш взгляд, по данному вопросу можно предложить два подхода. Первый из них был обозначен в Определении Верховного Суда РФ от 7 июля 2003 г.[29], когда Суд сформулировал следующую правовую позицию: в устав субъекта РФ (Самарской области) нельзя включать нормы об областных зонах чрезвычайной ситуации и экологического бедствия, поскольку ст. 57 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. предусматривает принятие в отношении данных территорий федерального закона, а потому опережающее нормотворчество недопустимо. С другой стороны, п. 3 ст. 3 недавно принятого Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[30] не содержит подобных ограничений, следовательно, при буквальном толковании норм данного закона в настоящий момент таких запретов нет. Действуют общие правила о недопустимости противоречия законов субъектов РФ федеральным законам. Разделяя вторую точку зрения, тем не менее заметим, что применительно к охране прикаспийских территорий федеральное экологическое законодательство не содержит отсылок к специальным федеральным законам, а значит препятствий для субъектов РФ по созданию дополнительных гарантий охраны прибрежных морских территорий в РФ сейчас нет.

Подводя итоги, следует заметить, что в настоящий момент в России отсутствует надлежащее правовое регулирование разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения, включая вопросы охраны окружающей среды. Федеральное экологическое законодательство перечисляет основные направления охраны окружающей среды, по которым субъекты РФ могут осуществлять правовое регулирование, однако по всем (или почти по всем) этим вопросам приняты федеральные законы, которые не всегда оставляют регионам возможность для собственного правового регулирования и учета региональной экологической специфики. В результате в большинстве субъектов РФ отсутствует четкий план законотворческих работ по вопросам охраны окружающей среды. При этом многие регионы имеют схожие экологические проблемы, что весьма наглядно видно на примере трех Прикаспийских регионов. Для координации их нормотворческих и организационно-управленческих усилий необходима разработка Концепции охраны окружающей среды Прикаспийский регионов (политико-правового акта, содержащего анализ экологических проблем и путей их решения правовыми средствами трех регионов), а также добровольное

[29] Определение Верховного Суда РФ от 07.07.2003 по делу № 46-Г03-10. URL: https://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_28826.htm (дата обращения: 04.07.2023).

[30] *Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации*. Федеральный закон от 21.12.2021 (ред. от 24.07.2023) // https://base.garant.ru/403266160/ (дата обращения 15.08.2023)

создание тремя Прикаспийскими регионами координационного органа, что позволит улучшить качество их экологического законодательства, и отразить специфику охраны природы Прикаспийских регионов (например, в части охраны животных, растений и птиц, обитающих в Прикаспийских регионах, и не попадающих в сферу ведения федерального законодательства, в том числе путем их включения в региональные Красные книги). Не менее важным направлением работы такого координационного органа могла бы стать разработка модельных законов по охране природы, которые могли бы быть приняты тремя Прикаспийскими субъектами РФ.

Список литературы

1. Выпханова Г.В. Обеспечение устойчивого развития России и ее регионов в условиях глобализации: информационно-правовые проблемы. *«Черные дыры» в российском законодательстве.* 2005;(4):74–81.

2. Анисимов А.П. Правовой эксперимент в земельном праве: вопросы теории. *Аграрное и земельное право.* 2016;(10):4–10.

3. Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. *Журнал российского права.* 2003;(9):32–39.

4. Эпштейн С. *Конституционно-правовое разграничение полномочий в сфере земельных отношений в Российской Федерации*. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва; 2006. 24 с.

5. Буринова Л.Д. Правовые проблемы реализации задач построения «зеленой» экономики в субъектах Российской Федерации. *Феномен права и законодательство: стратегии и методы познания*. 2023;2(1):13–20.

6. Ерегин А.Н. *Принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва; 2008. 35 с.

7. Андриченко Л.В., Белоусова Е.В., Крылов Б.С. и др. *Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия.* Москва: Юридическая литература; 1998. 240 с.

8. Усс А.В. Актуальные проблемы формирования единого правового пространства Российской Федерации. *Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации.* 2002;(2):9–11.

9. Лапаева В.В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов. *Законодательство и экономика.* 2002;(10):36–39.

10. Белоусов С.А. *Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика).* Дис. д-ра юрид. наук. Саратов; 2015. 505 с.

11. Чурсина Е.В. *Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование.* Москва: МЗ Пресс; 2006. 208 с.

12. Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. *Журнал российского права.* 2017;(5):17–27.

13. Луценко Е.В. *Федеративная природа института законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону; 2008. 30 с.

14. Шведов А.Л. *Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых трудовым правом*. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург; 2006. 32 с.

15. Беднова О.В., Лихачев А.А. Концепция локальной экологической сети на урбанизированной территории. *Лесной вестник.* 2013;(6):131–141.

16. Васильева М.И. Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об охране окружающей среды». *Экологическое право.* 2006;(1):21–29.

17. Михалева Н.А. *Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование).* Москва: ЮРКОМПАНИ; 2010. 365 с.

References

1. Vypkhanova GV. Sustainable Development of Russia and its Regions in the Context of Globalization: Information and Legal Problems. *«Chernye Dyry» v Rossiiskom Zakonodatel'stve*. 2005;(4):74–81. (In Russ.).

2. Anisimov AP. Legal Experiment in the Land Law: Theory Questions. *Agrarian and Land Law*. 2016;(10):4–10. (In Russ.).

3. Cherepanov VA. O Printsipakh Razdeleniya Gosudarstvennoi Vlasti Mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i ee Sub"ektami. *Journal of Russian Law*. 2003;(9):32–39. (In Russ.).

4. Ehpshtein S. *Konstitutsionno-Pravovoe Razgranichenie Polnomochii v Sfere Zemel'nykh Otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii*. Extended Abstract of Dr.Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2006. 24 p. (In Russ.).

5. Burinova LD. Legal Problems of Implementation of the Tasks of Building a Green Economy in the Subjects of the Russian Federation. *The Phenomenon of Law and Legislation: Strategies and Methods of Cognition*. 2023;2(1):13–20. (In Russ.).

6. Eregin AN. *Printsipy Razgranicheniya Polnomochii Mezhdu Organami Gosudarstvennoi Vlasti Rossiiskoi Federatsii i Organami Gosudarstvennoi Vlasti Sub"ektov Rossiiskoi Federatsii po Predmetam Sovmestnogo Vedeniya*. Extended Abstract of Dr.Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2008. 35 p. (In Russ.).

7. Andrichenko LV, Belousova EV, Krylov BS, et al. *Sub"ekt Rossiiskoi Federatsii. Pravovoe Polozhenie i Polnomochiya*. Moscow: Yuridicheskaya Literatura Publ.; 1998. 240 p. (In Russ.).

8. Uss AV. Aktual'nye Problemy Formirovaniya Edinogo Pravovogo Prostranstva Rossiiskoi Federatsii. *Zakonodatel'nye (Predstavitel'nye) Organy Vlasti Sub"ektov Rossiiskoi Federatsii*. 2002;(2):9–11. (In Russ.).

9. Lapaeva VV. Zakonodatel'stvo ob Obshchestvennykh Ob"Edineniyakh: Pravovaya Kontseptsiya Razgranicheniya Polnomochii Federatsii i Sub"Ektov. *Zakonodatel'stvo i Ehkonomika*. 2002;(10):36–39. (In Russ.).

10. Belousov SA. *Zakonodatel'nyi Disbalans (Doktrina, Teoriya, Praktika)*. Dissertation. Saratov; 2015. 505 p.

11. Chursina EV. *Razgranichenie Polnomochii Mezhdu Organami Gosudarstvennoi Vlasti Rossiiskoi Federatsii i ee Sub"ektov po Predmetam Sovmestnogo Vedeniya. Konstitutsionno-Pravovoe Issledovanie*. Moscow: MZ Press Publ.; 2006. 208 p. (In Russ.).

12. Velieva DS, Presnyakov MV. Regulation and Protection of Human and Citizen Rights in Russia: a Problem of Differentiation of Law-Making Powers Between the Russian Federation and its Subjects. *Journal of Russian Law*. 2017;(5):17–27. (In Russ.).

13. Lutsenko EV. *Federativnaya Priroda Instituta Zakonodatel'nykh (Predstavitel'nykh) Organov Gosudarstvennoi Vlasti Sub"ektov Rossiiskoi Federatsii*. Extended Abstract of Dr.Sci. (Law) Dissertation. Rostov-on-Don; 2008. 30 p. (In Russ.).

14. Shvedov AL. *Razgranichenie Polnomochii Mezhdu Federal'nymi Organami Gosudarstvennoi Vlasti I Organami Gosudarstvennoi Vlasti Sub"Ektov Rossiiskoi Federatsii v Sfere Otnoshenii, Reguliruemykh Trudovym Pravom*. Extended Abstract of Dr.Sci. (Law) Dissertation; 2006. 32 p. (In Russ.).

15. Bednova OV, Likhachev AA. Kontseptsiya Lokal'noi Ehkologicheskoi Seti na Urbanizirovannoi Territorii. *Forestry Bulletin*. 2013;(6):131–141. (In Russ.).

16. Vasil'eva MI. Model'nyi Zakon Sub"ekta Rossiiskoi Federatsii «Ob Okhrane Okruzhayushchei Sredy». *Ehkologicheskoe Pravo*. 2006;(1):21–29. (In Russ.).

17. Mikhaleva NA. *Konstitutsii i Ustavy Sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (Sravnitel'no-Pravovoe Issledovanie)*. Moscow: YURKOMPANI Publ.; 2010. 365 p. (In Russ.).

Об авторах:

Рыженков Анатолий Яковлевич, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета имени Б.Б. Городовикова (358000, РФ, г. Элиста, пл. Пушкина, 11), доктор юридических наук, профессор, ORCID, 4077778@list.ru

Цуглаева Нина Викторовна, заведующая кафедрой гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета имени Б.Б. Городовикова (358000, РФ, г. Элиста, пл. Пушкина, 11), кандидат юридических наук, доцент, ORCID, palestinka-30@mail.ru

Заявленный вклад соавторов:

А.Я. Рыженков — формирование основной концепции, цели и задач исследования, подготовка текста, формирование выводов.

Н.В. Цуглаева — анализ результатов исследований, доработка текста, корректировка выводов.

Поступила в редакцию 10.07.2023
Поступила после рецензирования 07.08.2023
Принята к публикации 07.08.2023

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

About the authors:

Anatoly Ya. Ryzhenkov, Dr.Sci. (Law), professor of the Civil Law and Procedure Department, Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov (11, Pushkin St., Elista, 358000, RF), ORCID, 4077778@list.ru

Nina V. Tsuglaeva, Cand.Sci. (Law), associate professor of the Civil Law and Procedure Department, Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov (11, Pushkin St., Elista, 358000, RF), ORCID, palestinka-30@mail.ru

Claimed contributorship:

AYa Ryzhenkov: formulating the main concept, aim and objective of the research, preparing the text, formulating the conclusions.

NV Tsuglaeva: research results analysis, refining the text, correcting the conclusions.

Received 10.07.2023
Revised 07.08.2023
Accepted 07.08.2023

Conflict of interest statement
The authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.